sueddeutsche.de

16.05.2009

Ab in den Wolf

von Prof. Dr. Josef Foschepoth

Sechzig Jahre Bundesrepublik geben auch Anlass zum Nachdenken über Verfassung und Verfassungswirklichkeit. Aufgrund der Erfahrungen in der NS-Zeit genießen die Grundrechte, die den Einzelnen vor Übergriffen des Staates schützen sollen, einen besonderen Rang. So bestimmt Artikel 10 des Grundgesetzes: „Das Briefgeheimnis sowie das Post- und Fernmeldegeheimnis sind unverletzlich. Beschränkungen dürfen nur aufgrund eines Gesetzes angeordnet werden." Doch bevor 1968 ein solches Gesetz verabschiedet wurde, hat der Staat fast 20 Jahre lang Briefe und Postsendungen aufbrechen, beschlagnahmen und vernichten, Telegramme abschreiben und Telefone abhören lassen - in einem Ausmaß, das erst jetzt bekannt wird. Bei ihrer Gründung stand die Bundesrepublik unter zweierlei Recht: unter dem Grundgesetz und unter dem Besatzungsstatut, das den Allierten freie Hand ließ, den Post- und Telefonverkehr im Westen Deutschlands zu überwachen. Als Grundlage diente das Gesetz Nr. 5 der Alliierten Hohen Kommission, das die Sicherheit der Besatzungstruppen garantieren sollte. Von ihrem Kontrollrecht machten die Siegermächte in den Anfangsjahren der Bundesrepublik extensiven Gebrauch. So wurde einem Bericht der Oberpostdirektion Regensburg zufolge in ihrem Bezirk nahezu alle Post kontrolliert und gegebenenfalls geöffnet. Außerdem waren zwischen der amerikanischen Dienststelle und dem Fernamt Regensburg zehn Querverbindungen geschaltet, auf denen der Communications Intelligence Service Telefonate direkt mithören konnte. In der französischen Zone wurde die gesamte Post den Besatzungsbehörden zur Zensur zugeleitet. Der Vorsitzende der CDU/CSU-Fraktion im Bundestag, Heinrich von Brentano, ging damals davon aus, „dass auch die Korrespondenz der Bundesregierung und der Bundestagsabgeordneten der Kontrolle durch die französische Securite unterliegt." Zudem wurden Telegramme und Telefonanschlüsse überwacht. „Ich weiß", so Brentano, dass „in Mainz die Landesregierung, der Landtag, die Gerichtsbehörden, die politischen Parteien, die konfessionellen Verbände, der Bauernverband, das Regierungspräsidium, die Verlage, die Bischöfliche Kanzlei, der Bischof selbst, eine Anzahl von Anwälten, Landtags- und Bundestagsabgeordneten, bestimmte Firmen und Zeitungen usw. dieser Kontrolle unterliegen." Die deutschen Behörden waren angewiesen, an den Überwachungsmaßnahmen mitzuwirken, ihr Wissen aber geheim zu halten. Nachweislich wurden in 10 Post- und Fernmeldeämtern alliierte Zensur- und Überwachungsstellen eingerichtet. Allein den Amerikanern wurden in den Jahren 1960 bis 1967 42,1 Millionen Postsendungen ausgehändigt. Die Deutschen beschränkten sich dabei keineswegs auf Zulieferdienste. 1951, als sich der Propagandakrieg zwischen beiden deutschen Staaten verschärfte, wurde in der Bundesrepublik das politische Strafrecht, das die Siegermächte 1945 abgeschafft hatten, wieder eingeführt und teilweise verschärft. Danach musste jede politische Handlung, die als „staatsgefährdend" eingeschätzt wurde, strafrechtlich verfolgt werden. Dazu gehörten auch die Einfuhr und Verbreitung „verfassungsverräterischer" Schriften. Für Bundesjustizminister Thomas Dehler (FDP) war die Sache klar: Staatsgefährdende Briefe und Pakete mussten aus dem Verkehr gezogen und dem Staatsanwalt übergeben werden; denn, so Dehler, die Post „steht über dem Postgeheimnis". Was aber sollte mit der Masse an beschlagnahmten Postsendungen aus der DDR geschehen? Zurück an den Absender, wie es das Postgesetz vorsah? Ritter von Lex, Staatssekretär im Bundesinnenministerium, hatte eine bessere Lösung: „In den Wolf hinein!" So wurde die Vernichtung von Sendungen aus der DDR und der Bundesrepublik gängige Praxis, zunächst ohne, später mit richterlichen Beschlagnahmebeschlüssen. Bei der Masse der beschlagnahmten Sendungen landeten nicht nur Propaganda Schriften, sondern auch, wie der *Spiegel* 1964 berichtete, mancher „liehe Brief" aus Ostberlin, ein „Dankeschön" von

„Trudchen nebst Familie" aus Woltersdorf oder ein Päckchen aus Leipzig statt beim Adressaten im Gefängnis von Hannover, wo Strafgefangene die Sendungen im Reißwolf vernichteten.



Der Postbote kommt, doch die Idylle der fünfziger Jahre täuscht: Nicht immer landeten freudig erwartete Briefe aus Ostberlin oder Päckchen aus Leipzig bei der angegebenen Adresse, sie wurden stattdessen im Reißwolf vernichtet. Foto: Oskar Poss/ullstein bild

Seit Dezember 1950 zensierten Alliierte und Deutsche gemeinsam.

Um das Grundgesetz zu umgehen, stützten sich dabei auch die deutschen Behörden auf alliiertes Recht. Nachdem die britische Zensur im November 1950 festgestellt hatte, dass zunehmend Propagandamaterial in die westlichen Besatzungszonen gelangte (innerhalb von 14 Tagen waren es eine halbe Million Sendungen), fragte der britische Hohe Kommissar Sir Ivone Kirkpatrick bei Bundeskanzler Adenauer an, ob er mit einer „partiellen Verstärkung der Briefzensur einverstanden sei", obwohl es der Bundesregierung laut Grundgesetz ja „leider verwehrt sei, eine Zensur auszuüben". Adenauer stimmte zu - und die Besatzungsmächte erließen noch im Dezember 1950 eine Durchführungsverordnung, wonach Veröffentlichungen, die das Ansehen oder die Sicherheit der alliierten Streitkräfte bedrohten, „von jedem zuständigen alliierten oder deutschen Beamten beschlagnahmt werden können". Alliierte und Deutsche zensierten nun also gemeinsam. Die Fragen, wie man „staatsgefährdende Postsendungen" überhaupt erkennen könne und wer sie beschlagnahmen und vernichten dürfe, waren damit nicht gelöst. Außer dem Grundgesetz stand auch der Wortlaut des Postgesetzes im Wege: Sendungen durften weder geöffnet noch gelesen oder deren Inhalt an Dritte mitgeteilt werden. Ferner durfte die Post die Annahme und Beförderung von Sendungen nicht verweigern. Nicht zustellbare Sendungen hatte sie an den Absender zurückzuschicken. Selbst das Strafrecht drohte bei Eingriffen in

das Postgeheimnis harte Konsequenzen an. Wie gelang es, diese Grundsätze in ihr Gegenteil zu verkehren? Auslöser war die damals stark empfundene Bedrohung durch den Kommunismus. Postminister Hans Schuberth sah es als seine „staatspolitische Pflicht" an, etwas „zur Abdämmung dieser Propagandaflut" zu tun, selbst wenn dies gegen die Gesetze verstieß. So ordnete er an, auch geschlossene Postsendungen bei bloßem Verdacht auf staatsfeindliches Material aus dem Verkehr zu ziehen. Schuberths Verfügung war innerhalb der Bundesregierung abgestimmt worden. Trotz Unterstützung durch das Kabinett sah sich die Post zunehmend „in die Bolle einer Zensurbehörde gedrängt". Eine offizielle Einschränkung des Post- und Fernmeldegeheimnisses, die dem Treiben in der Grauzone ein Emde bereitet hätte, galt als politisch nicht, durchsetzbar. Allenfalls hotte man ein Gesetz mit strikten Auflagen und Einschränkungen bekommen - und eben die waren von der Exekutive nicht gewollt. Statt dessen sollte ein gleichsam ums Grundgesetz herum gezimmerter Rahmen das eigene Handeln legitimieren. Dabei stützte man sich nicht nur auf das Besatzungsrecht; man führte auch den „Grundsatz der Güterabwägung" ins Verfassungsrecht ein: Nach Ansicht des Justizministeriums setzte der Schutz der Grundrechte den Schutz des Staates als „höherwertiges Gut" voraus. Das wieder eingeführte politische Strafrecht verbot Herstellung, Vervielfältigung, Verbreitung und Einfuhr staatsgefährdenden Propagandamaterials. Hinzu kamen zoll- und beamtenrechtliche Regelungen. Nach der „Interzonen-Handelsüberwachungsverordnung" von 1951 waren sämtliche Postsendungen aus der DDR dem Zoll vorzuführen, sofern sie dem Anschein nach Waren enthielten. Auch Bücher, Broschüren, Zeitungen wurden jetzt als Waren definiert, die dem Staatsanwalt zu übergeben waren, wenn sie Propagandamaterial enthielten. Die Anzeigepflicht des Beamten wurde aus dessen Pflicht zur Staatstreue abgeleitet - und so zum wichtigsten Instrument der Postzensur und Telefonüberwachung. Auf diese Weise zog man im Laufe der Jahre Millionen Postsendungen aus dem Verkehr. Allein von 1956 bis 1968 waren es nachweislich 100 Millionen Briefe, Einschreiben, Päckchen oder Pakete aus der DDR. Die Beamten standen dabei permanent im Konflikt, entweder das Postgeheimnis oder die Treuepflicht zu verletzen, mithin so oder so straffällig zu werden. Da das staatlich Geforderte nicht das gesetzlich Gebotene war, halfen die Juristen des Justizministeriums auch hier mit dem Grundsatz der „Güter- und Pflichtenabwägung" weiter, um ungesetzliches Handeln zu „legitimieren". Die staatliche Postzensur verlief keineswegs geräuschlos. Wissenschaftler erhielten abonnierte Zeitschriften aus Osteuropa nicht mehr und protestierten. Abgeordnete vermissten Briefe, Zeitungen und sonstige Informationen aus der DDR. „Tatsächlich", so der SPD-Bundestagsabgeordnete Adolf Arndt, in einem Brief vom 4. Januar 1956 an den bayerischen Staatsminister der Justiz, „üben die Postbehörden im Zusammenwirken mit den Staatsanwaltschaften und den Amtsgerichten eine verfassungswidrige Zensur aus." Er habe „Grund zu der Vermutung, dass irgendwo ein Postsekretär oder der Assessor einer Staatsanwaltschaft sitzen, die ihrerseits mit gottbegnadetem Unverstand darüber entscheiden, ob ein Bundestagsabgeordneter durch den Empfang dieser Drucksachen Schaden an seiner demokratischen Seele nehmen kann." Auch im Bundestag wurde seit Mitte der fünfziger Jahre die Kritik lauter. Zwischen 1955 und 1962 stellten SPD und FDP acht Anfragen zur Praxis der Postzensur und Telefonüberwachung, ohne über deren tatsächlichen Umfang informiert zu werden. Der Ausschuss zum Schutz der Verfassung befasste sich mehrfach intensiv und äußerst kritisch mit der Überwachungspraxis.

Auch innerhalb der Justiz regte sich Widerstand gegen die fortgesetzte Verletzung der Grundrechte. So wies das Landgericht Frankfurt einen Antrag des Oberstaatsanwalts zurück, 101 Briefe mit Artikeln aus dem *Neuen Deutschland* zu beschlagnahmen, welche die Politik der Bundesregierung kritisierten. Jeder habe das Recht, so das Gericht, „sich direkt auch über das in der sowjetisch besetzten Zone erscheinende Schrifttum zu informieren". Das Amtsgericht Wolfenbüttel monierte mehrfach die gängige Beschlagnahmepraxis. „Ich bin nicht gewillt", so der Amtsrichter an den Oberstaatsanwalt, „eine ungesetzliche Verletzung des Postgeheimnisses zu dulden."

Das Besatzungsrecht wird zur Grundlage für Eingriffe in Grundrechte.

Der Amtsgerichtspräsident des Bezirks Hannover bezeichnete die Beschlagnahmebeschlüsse als Farce: Die Staatsanwaltschaft erwirke sie nur, um die beschlagnahmten Postsendungen, die schon geöffnet waren, vernichten zu können. Anschließend stelle sie das Verfahren ein, weil die Beschuldigten aus der DDR in der Bundesrepublik nicht verfolgt werden konnten. Ob die Beschlagnahme berechtigt, war oder nicht, konnte somit in einem Hauptverfahren nicht mehr geklärt werden. Nicht der Richter, sondern der im Auftrag der Exekutive tätige Staatsanwalt war also der eigentlich Handelnde. Das Gericht wurde nur benutzt, um unrechtmäßiges Handeln zu verschleiern. Doch auch als die Bundesrepublik 1055 ihre Souveränität erlangte, änderte sich nichts an diesem Verfahren, zumal das „fremde Recht" der Besatzungsmächte weiter gültig blieb. „Deshalb", so die Logik des Bundesministers für Wirtschaft, Ludwig Erhard, „bestehen auch keine politischen Bedenken dagegen, dass dieses Besatzungsrecht zur Grundlage von Eingriffen in Grundrechte, insbesondere Art. 10 GG, gemacht wird." Erst 1968 bekam die Bundesrepublik ein Gesetz zur Beschränkung des Brief-, Post- und Fernmeldegeheimnisses. Auch in Zukunft wurden Postsendungen geöffnet und Telefone abgehört, jetzt allerdings auf einer gesetzlichen Grundlage, die mit dem Grundgesetz vereinbar war. Die „ungesetzliche Zeit" wurde schnell vergessen und nie aufgearbeitet.

Prof. Dr. Josef Foschepoth ist Historiker an der Universität Freiburg. Der Beitrag basiert auf einer Studie, die soeben in der Zeitschrift für Geschichtswissenschaft veröffentlicht wurde.